

REFORMULASI *PARLIAMENTARY THRESHOLD* YANG BERKEADILAN DALAM PEMILU LEGISLATIF DI INDONESIA

Sholahuddin Al-Fatih, Dr. Muchammad Ali Safaat, S.H., M.H.,
Muhammad Dahlan, S.H., M.H.,
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
sholahuddin.alfath@gmail.com

Abstract

Parliamentary threshold has been applied in Indonesia in elections period of 2009 by 2.5%. In the 2014 elections, parliamentary threshold changed into 3.5% and did not apply nationally. In accordance to the mandate of the Constitutional Court Decision Number 52/PUU-X/2012, the parliamentary threshold applies only to count the number of a legitimate votes political party in the House of Representative (DPR). Thus, at the level for Local House of Provincial DPRD and Regency/City shall not apply the provisions of the parliamentary threshold. This situation led to many political parties to parliament, which can result to ineffectiveness of local government performance. Therefore, according to the author, it is necessary to reformulated parliamentary threshold to apply equitable parliamentary elections in Provincial DPRD and Regency/City. Reformulation for equitable parliamentary threshold is applied in order to realize a simple multi-party system and create effective governance performance.

Keywords: Reformulation, Parliamentary Threshold, Election for Members of Provincial DPRD and Regency/City, Simple Multiparty System

Abstrak

Parliamentary threshold atau ambang batas parlemen pertama kali diterapkan di Indonesia pada pemilu tahun 2009 sebesar 2,5%. Pada pemilu tahun 2014, ambang batas parlemen berubah menjadi 3,5% serta tidak berlaku secara nasional. Sesuai dengan amanat yang tertuang dalam Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 maka ambang batas parlemen hanya berlaku untuk menghitung perolehan suara sah parpol di tingkat DPR. Dengan demikian, di tingkat DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tidak berlaku ketentuan ambang batas parlemen. Keadaan ini menyebabkan banyaknya parpol yang masuk ke parlemen, sehingga dapat menimbulkan ketidakefektifan kinerja pemerintahan daerah. Oleh karenanya menurut penulis perlu dilakukan reformulasi *parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen yang berkeadilan untuk diterapkan dalam pemilu anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Reformulasi *parliamentary threshold* yang berkeadilan diterapkan dalam rangka mewujudkan sistem multipartai sederhana dan menciptakan kinerja pemerintahan yang efektif..

Kata Kunci: Reformulasi, *Parliamentary Threshold*, Pemilihan Umum Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Sistem Multipartai Sederhana

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Indonesia menyelenggarakan pemilu pertama di tahun 1955. Setelah pemilu tahun 1955, Indonesia menyelenggarakan beberapa kali pemilu, yaitu pemilu tahun 1971, 1977, 1982, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009 dan 2014. Dalam dua periode pemilu legislatif yang terakhir, yakni di tahun 2009 dan tahun 2014, diberlakukan kebijakan mengenai ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*). *Parliamentary Threshold*/PT atau ambang batas parlemen merupakan besaran angka suara sah parpol agar bisa mengirimkan wakilnya di parlemen.¹ Pemberlakuan tentang PT merupakan sebuah kebijakan pembentuk Undang-Undang (*legal policy*) yang dibuat untuk mewujudkan sistem multi partai sederhana. Sistem multi partai sederhana akan memberikan efektifitas kinerja bagi para wakil rakyat yang bekerja di parlemen.

Dengan adanya kebijakan mengenai PT tersebut, maka penentuan perolehan kursi DPR didasarkan pada perolehan suara sah parpol tersebut minimal 3,5 persen dari total suara sah pemilih secara nasional.² Angka 3,5% merupakan besaran PT yang ditetapkan pada pemilu tahun 2014. Adanya kebijakan tentang PT pada dasarnya bersifat konstitusional. Hal ini merujuk pada pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 yang menyebutkan bahwa politik hukum terkait pembatasan jumlah partai adalah sebuah kewajaran. Kewajaran ini dikarenakan banyaknya jumlah partai politik yang tidak secara efektif mendapatkan dukungan dari masyarakat, sehingga partai politik tersebut tidak bisa menempatkan wakilnya di lembaga perwakilan. Oleh karena itu, wajar jika partai yang tidak mendapatkan dukungan mayoritas dari rakyat, kemudian menggabungkan diri dengan partai lain yang memiliki ideologi dan latar belakang perjuangan yang sama.³ Penggabungan ini dimaksudkan untuk meraih suara yang lebih banyak dari masyarakat sehingga bisa menempatkan wakilnya di parlemen.

¹ Hadar Navis Gumay. *Parliamentary Threshold Lebih Efektif Menjaring Parpol Berkualitas* (online). <http://www.hukumonline.com>, (2 Desember 2014)

² Lihat Putusan MK Perkara Nomor 52/PUU-X/2012

³ Lihat Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012, hlm 88

Konstitusionalitas diberlakukannya PT juga merujuk pertimbangan hukum dalam Putusan MK Nomor 3/PUU-VII/2009 dalam poin a, b dan c.⁴ Oleh karena itu, kedua pertimbangan hukum dalam Putusan Perkara MK Nomor 3/PUU-VII/2009 dan Nomor 52/PUU-X/2012 tersebut menjadi landasan yuridis yang menyatakan bahwa PT bersifat konstitusional. Tidak terdapat diskriminasi dalam pemberlakuan PT karena kebijakan tersebut berlaku untuk semua partai politik peserta pemilu. Terkait adanya partai yang gagal masuk ke parlemen karena tidak memenuhi PT, maka hal itu adalah kewajiban dalam sebuah kompetisi bernama pemilu.⁵ Karena dalam setiap kompetisi, sangat wajar jika ada yang menang dan ada pula yang kalah. Demikian halnya dengan pemilu, ada partai politik yang berhasil lolos PT, namun ada pula yang gagal.

Selain membahas tentang konstitusionalitas PT, putusan perkara MK Nomor 52/PUU-X/2012 memberikan amar putusan untuk mengabulkan sebagian permohonan yaitu berkaitan dengan sifat inkonstitusional pemberlakuan PT secara nasional. Dengan pembatalan PT secara nasional tersebut, maka perhitungan suara di daerah untuk menentukan anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang terpilih, menggunakan perhitungan berdasarkan Bilangan Pembagi Pemilih. Mekanisme ini memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi partai politik untuk bisa bersaing masuk ke parlemen. Alhasil, jumlah partai yang lolos ke parlemen di tiap daerah berbeda-beda, tergantung besarnya suara partai politik yang diperoleh di masing-masing daerah.

Kebijakan tersebut berdampak pada disparitas jumlah partai politik yang lolos ke parlemen di masing-masing daerah. Bisa jadi di daerah A, partai politik yang lolos ke parlemen berjumlah 7, namun di daerah B berjumlah 5 partai politik. Jika hanya terdapat dua partai yang lolos ke parlemen, bisa jadi prinsip *checks and balances* akan berjalan secara maksimal. Namun jika jumlah partai politik yang lolos ke parlemen sangat banyak, maka dikhawatirkan kinerja parlemen tidak terlalu efektif dan tidak efisien. Oleh karena itu, dalam konteks negara hukum dan demokrasi, maka penulis menggagas sebuah konsep reformulasi ambang batas parlemen yang berkeadilan untuk pemilihan umum

⁴ Lihat Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012, hlm 95-96

⁵ Lihat Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012, hlm 97

anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

2. Rumusan Masalah

1. Apakah diperlukan penyederhanaan jumlah partai di tingkat DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota melalui mekanisme *Parliamentary Threshold*?
2. Bagaimanakah formulasi *Parliamentary Threshold* (PT) yang berkeadilan untuk pemilihan umum anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota?

B. PEMBAHASAN

1. Urgensi Penyederhanaan Jumlah Partai di Tingkat DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota melalui Mekanisme *Parliamentary Threshold*

1.1 Konsep *Parliamentary Threshold* menurut Para Ahli

Parliamentary threshold dalam kamus *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, terdiri dari kata *parliament* yang berarti sekumpulan orang yang terpilih untuk membuat dan merubah hukum di suatu negara (*the group of people who are elected to make and change the laws of a country*)⁶ dan *threshold* yang berarti batasan tertentu untuk memulai sesuatu (*the level at which sth starts to happen*).⁷ Secara garis besar, *parliamentary threshold* berarti batasan tertentu untuk bisa memilih sekumpulan orang yang membuat dan merubah hukum di suatu negara.

Ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold*, merupakan salah satu instrumen teknis pemilu yang ditemui dalam negara-negara yang menerapkan sistem pemilu proporsional, termasuk di Indonesia. Menurut August Mellaz, *threshold*, *electoral threshold*, ataupun *parliamentary threshold* pada dasarnya sama, yakni ambang batas (syarat) yang harus dilampaui oleh partai politik, untuk dapat mengirimkan wakilnya ke lembaga perwakilan.⁸ *Threshold*,

⁶ AS Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, 6th edition, Oxford University Press, Oxford, 2003, hlm 959

⁷ *Ibid.* hlm 1408

⁸ August Mellaz, **Ambang Batas Tanpa Batas : Praktek Penerapan Keberlakuan 3,5% Persen Ambang Batas Parlemen Secara Nasional Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012**

electoral threshold, *presidential threshold* ataupun *parliamentary threshold* biasanya dinyatakan dengan persentase perolehan suara sah atau di beberapa negara bisa dinyatakan dalam bentuk perolehan minimal kursi.

Kebijakan terkait *threshold* juga bisa digunakan sebagai parameter untuk menentukan kondisi demokrasi di suatu negara. Terdapat dua karakter negara demokrasi, yaitu negara demokrasi transisi dan negara demokrasi mapan. Biasanya, negara demokrasi transisi, terutama yang sedang bergerak dari situasi dan gejolak konflik yang mendalam, biasanya lebih memerlukan keterikatan diantara semua pihak. Dengan demikian, dibutuhkan *threshold* yang rendah bagi partai peserta pemilu agar bisa menyuarakan aspirasinya. Sementara untuk negara demokrasi mapan, biasanya lebih memilih *threshold* yang lebih tinggi.⁹

Terdapat perbedaan penerapan *threshold* untuk negara demokrasi mapan dengan negara demokrasi transisi. Berdasarkan pengalaman penelitian di negara-negara Eropa Tengah dan Timur, Bryon Moraski dan Gerhard Loewenberg mengungkapkan bahwa diterapkannya *threshold* dalam sebuah sistem pemilu di suatu negara pada dasarnya hanya akan menguntungkan perolehan suara partai mayoritas.¹⁰ Sebagaimana diketahui, negara-negara di kawasan Eropa Tengah dan Timur mayoritas masuk ke dalam fase negara demokrasi transisi pasca runtuhnya Yugoslavia dan Uni Soviet. Di kawasan Eropa Tengah dan Timur tersebut, pemberlakuan *threshold* secara teknis berpengaruh terhadap peningkatan jumlah perolehan kursi partai politik dengan suara mayoritas dari satu periode pemilu ke periode berikutnya.

Contoh penerapan *threshold* di Eropa Tengah dan Timur tersebut mengindikasikan bahwa pada dasarnya terdapat keragaman dalam mengimplemetasikan kebijakan *threshold* di masing-masing negara. Menurut Sunny, ketentuan tentang *parliamentary threshold* di masing-masing negara umumnya dipengaruhi oleh keberadaan kultural dan sejarah dari berdirinya

Tentang Pemilu (*online*), Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem), <http://rumahpemilu.org> (22 Oktober 2014), 2012

⁹ Ben Reilly dan Andrew Reynolds, 1998, *Electoral System, Sistem Pemilu*, Terjemahan oleh Tim IFES Indonesia, 2001, Jakarta, IFES Indonesia, hlm 16

¹⁰ Moraski, Bryon, and Loewenberg, Gerhard, *The Effect of Legal Thresholds on the Revival of Former Communist Parties in East-Central Europe*, The Journal of Politics, Volume 61, Number 1, Cambridge University, Feb., 1999, hlm 168

negara tersebut. Beberapa referensi mengenai pemberlakuan *parliamentary threshold* di beberapa negara menunjukkan variabel yang berbeda. Negara-negara di dunia yang menerapkan *parliamentary threshold*, tidak memiliki batasan yang mutlak.¹¹ Artinya, ketentuan berkaitan dengan *parliamentary threshold* bisa berubah dinamis tergantung pada kondisi masyarakat dan kesepakatan di tingkat parlemen..

Perubahan dan sifat dinamis dari kebijakan terkait ambang batas parlemen tersebut dikarenakan penerapan *parliamentary threshold* memiliki tujuan tertentu. Biasanya tujuan penerapan *parliamentary threshold* bergantung pada kebutuhan masing-masing negara. Sebagai contoh, pemberlakuan *parliamentary threshold* sebesar 5% (lima persen) di Jerman yang bertujuan untuk membatasi terpilihnya kelompok ekstremis dan upaya menghentikan partai-partai kecil agar tidak mendapatkan perwakilan.¹² Di Polandia *parliamentary threshold* ditetapkan sebesar 5% untuk setiap partai politik dan 8% untuk koalisi partai politik. Salah satu alasan mengapa ambang batas di Polandia sangat tinggi adalah sebagai upaya untuk menyingkirkan partai-partai yang cenderung pro komunis di Polandia pasca runtuhnya Uni Soviet.¹³

Di Indonesia sendiri, pemberlakuan ambang batas mulai dilakukan pada pemilu tahun 2009 sebesar 2,5%. Sedangkan pada pemilu tahun 2014, ambang batas parlemen ditetapkan sebesar 3,5% dan tidak berlaku secara nasional.¹⁴ Undang-Undang tersebut tidak menjelaskan secara implisit definisi mengenai

¹¹ Sunny Ummul Firdaus, **Relevansi *Parliamentary Threshold* terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis**, Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 2, Sekjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta, April 2011, hlm 95

¹² Veri Junaidi, Khoirunnisa Agustyati dan Ibnu Setyo Hastomo, **Politik Hukum Sistem Pemilu**, Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem), Jakarta, 2013, Hlm 117

¹³ Fajlurrahman Jurdi, **Hantu “Digul” *Parliamentary Threshold*** (online), <http://www.negarahukum.com/> (2 Desember 2014)

¹⁴ Berdasarkan penjelasan pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, disebutkan bahwa, *Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota*. Namun, ketentuan tersebut berubah sesuai dengan Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 yang menyatakan bahwa ambang batas parlemen tidak berlaku secara nasional.

ambang batas parlemen. Namun dalam Undang-Undang tersebut disebutkan besaran angka ambang batas parlemen yang harus dicapai oleh partai politik peserta pemilu agar bias menempatkan wakilnya di DPR. Dengan demikian, bisa disebut bahwa Indonesia menganut ambang batas formal dan legal. Artinya, besaran ambang batas yang diterapkan di Indonesia tertuang dalam produk peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.2 Pemberlakuan *Parliamentary Threshold* di Tingkat DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

Partai politik seringkali dituduh sebagai penyebab terjadinya ketidakefektifan kinerja antara eksekutif dan legislatif. Terlebih, pasca reformasi, jumlah partai politik berkembang pesat. Tidak seperti saat orde baru, dimana hanya ada 2 partai, yaitu PPP dan PDI serta satu golongan, yaitu Golkar yang ikut berkompetisi dalam pemilu. Dengan dalih kebebasan berpendapat, berkumpul dan berserikat,¹⁵ maka semakin banyak kumpulan masyarakat yang berkumpul dan menyatukan ide mereka dalam sebuah organisasi bernama partai politik. Namun, tak sepatasnya pula menyalahkan semua partai politik sebagai penyebab kekacauan dan meenurunnya kinerja pemerintahan, karena faktanya tidak semua partai politik terlibat didalam struktur pemerintahan.

Terdapat beragam penggolongan mengenai kriteria partai politik tersebut. Di Indonesia, berdasarkan keragaman masyarakat dan sistem hukum nasional, partai politik bisa digolongkan menjadi 4 kelompok, yaitu¹⁶ : Partai politik masyarakat; Partai politik berbadan hukum; Partai politik peserta pemilu; dan Partai politik parlemen. Jika berpedoman pada keempat kelompok partai politik tersebut, maka partai politik yang paling bertanggungjaab untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif adalah partai politik parlemen. Hal ini dikarenakan partai politik parlemen yang nantinya bertanggungjawab

¹⁵ Tertuang dalam Pasal 28 UUD NRI 1945, yang menyebutkan, “*Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.*”

¹⁶ Didik Supriyanto dan August Mellaz, **Ambang Batas Perwakilan : Pengaruh *Parliamentary Threshold* Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian Dan Proporsionalitas Hasil Pemilu.** Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem), Jakarta, 2011. hlm 34.

menjalankan fungsi legislasi serta melakukan mekanisme *checks and balances* dengan eksekutif.

Dengan adanya kebebasan untuk mendirikan sebuah partai politik, maka tentunya dibutuhkan regulasi untuk mengontrol banyaknya partai politik yang ada. Indonesia yang menganut sistem multipartai telah berupaya untuk menyederhanakan jumlah partai yang ada guna mewujudkan efektifitas kinerja parlemen. Upaya untuk menyederhanakan jumlah partai mulai nampak dari panjangnya proses verifikasi yang harus dilalui oleh sebuah parpol agar bisa menjadi peserta pemilu. Selain melalui mekanisme verifikasi, upaya mewujudkan sistem multipartai sederhana juga diwujudkan dengan adanya kebijakan *Parliamentary Threshold* (PT).

Adanya PT berperan besar untuk menyederhanakan jumlah partai politik parlemen. Jumlah partai politik parlemen untuk tingkat DPR dan DPRD berbeda, sesuai dengan amanat pemberlakuan PT yang telah ditetapkan oleh MK. Akibat hukum dikeluarkannya putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 yang mengamanatkan berlakunya PT secara nasional, menyebabkan jumlah partai politik parlemen di DPR tidak sama dengan jumlah partai politik parlemen di DPRD. Jumlah partai politik parlemen di daerah relatif cukup banyak karena tidak diberlakukan PT di tingkat daerah.

Tabel 1
Partai Politik Parlemen Hasil Pemilu

No	PARLEMEN	PEMILU 2004	PEMILU 2009	PEMILU 2014
1	DPR	17	9	10
2	DPRD Provinsi	24	38	12
3	DPRD Kabupaten/Kota	24	38	12

Sumber: Komisi Pemilihan Umum, diolah, 2015

Berdasarkan data dalam tabel tersebut, dapat dilihat bahwa adanya kebijakan terkait PT di tingkat nasional (DPR) dapat secara signifikan menyederhanakan partai politik parlemen. Berbeda dengan jumlah partai politik parlemen di tingkat daerah (DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) yang

tidak menerapkan PT. Tanpa diberlakukan PT, hampir semua partai politik peserta pemilu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam kurun waktu tiga periode pemilu terakhir (2004, 2009 dan 2014) berhasil mengirimkan wakilnya di parlemen.

Banyaknya jumlah partai politik parlemen di tingkat daerah tersebut memunculkan beberapa dugaan, diantaranya terkait efektifitas kinerja pemerintahan daerah. Oleh karena itu, perlu dilakukan pembatasan jumlah partai politik parlemen di tingkat daerah untuk menciptakan efektifitas kinerja pemerintahan daerah. Pembatasan tersebut menggunakan kebijakan PT sebagaimana telah diterapkan untuk pemilihan anggota DPR. Namun, berdasarkan Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 telah disebutkan bahwa PT tidak berlaku secara nasional. Artinya, besaran PT tersebut hanya berlaku untuk pemilihan anggota DPR tanpa diikuti untuk perhitungan suara calon anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Dalam pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012, mahkamah berpendapat bahwa pemberlakuan PT secara nasional tidak mengakomodasi semangat persatuan dalam keberagaman, berpotensi menghalangi aspirasi politik di tingkat daerah serta bertentangan dengan kebhinekaan dan kekhasan aspirasi politik yang beragam di setiap daerah.¹⁷ Dengan diberlakukannya PT secara nasional, maka dapat mengurangi, membatasi dan menghilangkan hak berpolitik masyarakat di daerah. Karena bisa jadi suatu partai politik tidak lolos PT secara nasional, namun di beberapa daerah partai politik tersebut memperoleh suara cukup signifikan atau bahkan menjadi peraih suara mayoritas. Tentunya, hal ini bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat, hak politik dan rasionalitas.¹⁸

Dengan diberlakukannya PT secara nasional, maka akan mereduksi pemberian hak suara ke calon DPRD. Berdasarkan dalil dalam Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012, disebutkan bahwa sebagai salah satu wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat, suara yang ditujukan ke dalam kotak suara

¹⁷ Lihat Pendapat Mahkamah Tentang Pengujian Konstitusionalitas Pasal 208 UU 8/2012 poin 3.25 dalam Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012, hlm 98

¹⁸ Lihat Pendapat Mahkamah Tentang Pengujian Konstitusionalitas Pasal 208 UU 8/2012 poin 3.25.1 dalam Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012

tertentu, tidak boleh menegasikan dan mereduksi makna pemberian suara ke kotak suara yang lain. Hal ini berarti masing-masing kotak sebagai representasi hak suara sebagai hak asasi untuk memilih, memiliki nilai keterwakilan masing-masing, sehingga tidak mungkin karena tidak mencapai pada ambang batas tertentu pada kota tertentu menghilangkan representasi pada kotak yang lain.¹⁹

Meskipun pemilihan umum anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota diselenggarakan dalam waktu yang sama, namun bukan berarti dasar pemberlakuan PT dalam pemilu DPR dan DPRD juga harus disamakan. Antara DPR dan DPRD memiliki tugas, wewenang serta tanggungjawab yang berbeda. Oleh karenanya, sudah seyogyanya dasar pemberlakuan PT untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD dibedakan pula. Penerapan PT harus tetap berlaku pada masing-masing wilayah pemilihan. Terkait dasar pemberlakuan dan besaran PT yang relevan untuk tingkat daerah, maka seyogyanya dilakukan perhitungan matematis dengan mempertimbangkan beberapa faktor pendukung.

2. Formulasi *Parliamentary Threshold* yang Berkeadilan pada Pemilihan Umum Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

Pemilihan umum legislatif tahun 2014 digelar pada tanggal 9 April 2014. Jumlah partai politik peserta pemilu terdiri dari 12 partai politik nasional dan 3 partai politik lokal Aceh. Berikut data profil pemilu legislatif tahun 2014

Tabel 2
Data Pemilihan Umum Anggota DPRD Provinsi dan DPRD
Kabupaten/Kota Tahun 2014

JENIS DATA	PROVINSI	KAB/KOTA
Jumlah	33 Provinsi	497 Kabupaten/Kota
Total Kursi	2.112 Kursi	16.895 Kursi
Jumlah Dapil	259 Dapil	2.102 Dapil
Besaran Dapil	3-12	3-12
Pemilih Terdaftar	185.826.024	185.826.024

¹⁹ Lihat Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012, hlm 41

Partisipasi Pemilih	139.573.927	139.573.927
Suara Sah	124.972.491	124.972.491
Suara Tidak Sah	14.601.436	14.601.436
Partai Politik Peserta Pemilu	12 + 3 Partai Politik Lokal Aceh	12 + 3 Partai Politik Lokal Aceh

Sumber : Komisi Pemilihan Umum, diolah, 2015

Penerapan PT di tingkat daerah menjadi sebuah langkah progresif dalam agenda pemilihan umum di Indonesia. Gagasan mendasar yang melatarbelakangi munculnya ide penerapan PT di tingkat daerah adalah berkaitan dengan putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 yang menyatakan PT tidak berlaku secara nasional serta efektifitas kinerja pemerintahan daerah. Menurut Muchammad Ali Safa'at, dasar pemberlakuan PT secara nasional tidak jelas. Hal ini dikarenakan jumlah suara sah di tingkat nasional berbeda dengan jumlah suara sah di tingkat daerah.²⁰ Perbedaan jumlah suara sah tersebut yang menjadi alasan mendasar pentingnya dilakukan pemisahan wilayah berlakunya PT. Mengenai besaran PT di daerah, akan dirumuskan dengan memperhatikan beberapa faktor, diantaranya :

a. Ambang batas parlemen

Ambang batas parlemen digunakan untuk melihat persaingan antar partai politik peserta pemilihan umum dalam memperoleh suara minimal untuk mendapatkan kursi di suatu daerah pemilihan. Persaingan tersebut untuk memperebutkan kursi di parlemen dengan melihat suara sah partai politik pada suatu daerah pemilihan. Dalam sistem pemilu proporsional, ada 3 rumusan untuk menentukan alokasi kursi, yaitu dengan metode kuota ($T_{upper} = \frac{1}{2} m$ atau $T_{upper} = 100\% : (1+m)$ atau $T_{lower} = 1/(m+1)$ atau $T_{lower} = 100\% : 2m$),²¹ metode divisor ($T_{eff} = 75\%/(m+1)$)²² atau

²⁰ Pendapat Dr. Muchammad Ali Safa'at, SH., MH. Yang disampaikan secara lisan saat bimbingan skripsi dengan penulis. Selasa, 03 Maret 2015. Sekira pukul 08.35 WIB

²¹ Pipit R Kartawidjaja, **Alokasi Kursi : Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih**, Elsam, Jakarta, 2003, hlm 19-21

²² Lijphart, Arend, *loc.cit*, **Electoral Systems and Party Systems :A Study of Twenty Seven Democracies 1945-1990**, hlm 25-30

berdasarkan Formula Taagepera ($T = 75\% / ((M+1) * \sqrt{E})$ atau $T = 75\% / ((S/E)+1) * \sqrt{E}$ atau $T = 75\% / ((S/E)/E * \sqrt{E})$).²³

Dari enam jenis rumus/formula untuk menentukan ambang batas parlemen tersebut, formula Taagepera yang kedua dan ketiga dijadikan oleh penulis sebagai formula acuan untuk menentukan ambang batas parlemen berkeadilan. Hal ini dikarenakan dalam formula Taagepera tersebut, diminta dua variabel yang memang dibutuhkan dan jelas parameternya dalam pemilu legislatif di Indonesia. Kedua variabel tersebut adalah berkaitan dengan jumlah dapil (E) dan jumlah kursi yang diperebutkan dalam suatu dapil (S). Oleh karena itu, rumus yang dipakai adalah formula Taagepera berikut : $T = 75\% / ((S/E)+1) * \sqrt{E}$ atau $T = 75\% / ((S/E)/E * \sqrt{E})$

Selanjutnya akan diberikan ilustrasi penghitungan besaran ambang batas parlemen optimal menggunakan formula Taagepera. Sebagai contoh, untuk suatu wilayah dengan jumlah total kursi tersedia (S) sebanyak 60 kursi dan jumlah dapil (E) adalah 4, maka besaran ambang batas parlemen optimal untuk wilayah tersebut adalah 2,34%. Angka tersebut diperoleh dari perhitungan berikut,

$$\begin{aligned} T &= 75\% / ((60/4)+1) * \sqrt{4} \\ &= 0,75/32 \\ &= 0,0234375 \\ &= 2,34\% \end{aligned}$$

Untuk mendapatkan besaran angka ambang batas parlemen yang berkeadilan, maka penentuan besaran ambang batas parlemen tersebut juga masih harus disesuaikan lagi dengan beberapa faktor. Faktor-faktor penunjang yang lainnya akan memperlihatkan apakah besaran ambang batas parlemen tersebut sudah memenuhi kriteria berdasarkan keadilan. Dengan demikian, akan terlihat efektifitas bekerjanya ambang batas parlemen tersebut di suatu wilayah pemilihan.

b. Indeks ENPP (*Effective Number of Parliamentary Parties*)

²³ Didik Supriyanto dan August Mellaz, *op.cit.* hlm 26

Setelah mengetahui besaran ambang batas parlemen, maka tahap selanjutnya adalah untuk menentukan berapa jumlah partai efektif di parlemen. Hal ini perlu dilakukan karena berdasarkan hasil pemilihan umum legislatif di tingkat daerah, jumlah partai politik parlemen sangat beragam. Keragaman ini memunculkan pertanyaan, seberapa efektifkah kinerja partai politik parlemen tersebut dalam menghasilkan sebuah kebijakan. Karena memang, tidak semua partai politik parlemen mampu memberikan pengaruh yang cukup besar dalam menghasilkan sebuah kebijakan.

Oleh karena itu, parameter yang ketiga ini mencoba merumuskan berapa jumlah partai politik yang secara efektif berpengaruh dalam parlemen. Untuk merumuskannya, Laakso dan Taagepera memunculkan konsep jumlah efektif partai politik di parlemen atau biasa disebut Indeks ENPP (*Effective Number of Parliamentary Parties*).

$$ENPP = 1/(\sum S_i)^2 = 1/(S_1+S_2+S_3+S_4+S_5+.....S_n)$$

Melalui rumus tersebut, Laakso dan Taagepera ingin menunjukkan berapa jumlah partai yang efektif berada di parlemen. Sebagai contoh, di suatu daerah pemilihan, terdapat 4 (empat) partai politik peserta pemilu yang dinyatakan lolos ke parlemen. Persebaran kursi ke-empat partai tersebut meliputi : partai A (30 kursi), partai B (25 kursi), partai C (25 kursi) dan partai D (10 kursi). Indeks ENPP yang diperoleh sebesar 3,90. Itu artinya, ada 4 partai politik yang secara efektif berperan di parlemen.

c. Indeks Fragmentasi

Setelah mengetahui jumlah partai politik parlemen yang efektif, selanjutnya adalah mengukur kekuatan partai politik parlemen, khususnya untuk melihat seberapa kuat mereka dalam mengambil keputusan. Persebaran kekuatan partai politik di parlemen dapat dilihat dari Indeks Fragmentasi.²⁴ Dalam indeks fragmentasi, berlaku ketentuan bahwa

²⁴ Rae, Douglas W, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven and London, 1967, hlm 53-58

semakin tinggi indeks fragmentasi yang didapat, maka semakin sulit bagi parlemen untuk mengambil keputusan. Keadaan ini disebabkan karena dengan tingginya indeks fragmentasi, berarti persebaran kekuatan partai politik di parlemen merata. Artinya, masing-masing partai politik di parlemen memiliki kesempatan dan peluang yang sama untuk mengambil keputusan.

Berdasarkan indeks fragmentasi, akan terlihat sistem kepartaian yang terbentuk di parlemen berdasarkan persebaran kekuatan partai. Menurut Sartori,²⁵ ada 4 (empat) sistem kepartaian, yaitu : sistem partai tunggal; sistem dua-partai; sistem pluralisme moderat (3-5 partai); dan sistem pluralisme ekstrim (lebih dari 5 partai). Untuk menentukan sistem kepartaian yang terbentuk berdasarkan indeks fragmentasi, Rae merumuskannya sebagai berikut,

$$F = 1 - 1/ENPP$$

Jadi, indeks fragmentasi bisa didapat jika indeks ENPP telah ditemukan. Artinya, persebaran kekuatan partai seharusnya bisa dilihat ketika jumlah partai yang efektif berada di parlemen telah ditentukan. Oleh karena itu, ketika diperoleh indeks ENPP sebesar 3,90, maka fragmentasi yang didapat adalah sebesar 0,74.

Beberapa faktor tersebut akan digunakan sebagai parameter pembanding untuk merumuskan PT yang berkeadilan. Selanjutnya, akan dilakukan analisis dengan mengambil sampel hasil pemilu 2014 di 10 DPRD Provinsi dan 10 DPRD Kabupaten/Kota di Indonesia. Berikut data hasil pemilu DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota di 10 wilayah yang dijadikan sampel.

Tabel 3
Hasil Pemilu 2014 di Tingkat DPRD Provinsi

Provinsi	Jumlah	Jumlah	Parpol	Jumlah	Indeks	Indeks	PT
----------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	----

²⁵ Sartori, Giovanni, *Parties and Party System : A Framework of Analysis*, Cambridge University Press, New York, 1976

	Kursi	Dapil	Parlemen	Fraksi	ENPP	Fragmentasi	Berkeadilan
Sumut	100	12	11	9	8,43	0,88	2,32%
Sumsel	75	10	11	9	8,73	0,89	2,79%
Jabar	100	12	10	8	7,82	0,87	2,32%
Jatim	100	11	10	9	7,40	0,86	2,25%
Bali	55	9	8	4	3,64	0,73	3,52%
NTT	65	8	10	8	8,45	0,88	2,90%
Kalbar	65	8	11	8	7,52	0,86	2,90%
Sulsel	85	11	12	10	8,77	0,89	2,59%
Maluku	45	7	11	8	9,26	0,89	3,80%
Papua	55	7	11	6	6,79	0,85	3,19%
Rata-rata					7,68	0,86	2,86%

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa DPRD Sulawesi Selatan yang memiliki 12 partai politik parlemen (semua parpol peserta pemilu mendapatkan kursi di parlemen) masuk ke dalam kategori sistem multipartai paling ekstrim. Sementara jika dilihat dari jumlah partai relevan berdasarkan indeks ENPP, maka DPRD Sumatera Selatan, Sulawesi Selatan dan Maluku seharusnya memiliki 9 fraksi di parlemen masing-masing. Banyaknya jumlah partai di parlemen juga berpengaruh terhadap tingginya persebaran kekuatan partai. Hal tersebut terlihat dari tingginya indeks fragmentasi di ketiga DPRD dengan indeks ENPP yang juga tinggi.

Sedangkan sistem multipartai moderat baru bisa dicapai di DPRD Provinsi Bali dengan 4 fraksi yang terbentuk di parlemen. Rendahnya indeks ENPP di DPRD Provinsi Bali juga berimbang pada rendahnya angka fragmentasi di parlemen. Secara umum bisa dilihat, indeks ENPP dan indeks fragmentasi mayoritas berpengaruh terhadap jumlah fraksi yang terbentuk di parlemen. Dari hasil penghitungan berdasarkan indeks ENPP dan indeks fragmentasi, didapat rata-rata jumlah fraksi yang bisa menduduki parlemen di tingkat DPRD Provinsi adalah 8 fraksi. Dari jumlah tersebut, diperoleh persebaran kekuatan fraksi di parlemen yang cukup berimbang yang terlihat dari indeks fragmentasi pada kisaran angka 0,86.

Berdasarkan hasil pemilu DPRD Provinsi tahun 2014 di 10 wilayah yang dijadikan sampel, didapatkan bahwa ambang batas parlemen terendah berlaku di DPRD Provinsi Jawa Timur (2,25%). Sedangkan ambang batas parlemen tertinggi berada di DPRD Provinsi Maluku (3,80%). Jika diukur berdasarkan indeks fragmentasi atau peta persebaran kekuatan partai, maka selisih antara PT terendah dengan PT tertinggi tidak terlalu jauh, yakni 0,03. Hal ini membuktikan bahwa pada dasarnya ambang batas parlemen di 10 wilayah yang dijadikan sampel memiliki keakuratan untuk dijadikan sebagai landasan dalam menentukan besaran ambang batas parlemen di tingkat daerah.

Jika dihitung secara rata-rata, maka diperoleh besaran ambang batas parlemen sebesar 2,86%. Maka jika dibulatkan, besaran ambang batas parlemen yang berkeadilan untuk pemilihan anggota DPRD Provinsi adalah sebesar 3%. Tentunya, besaran ambang batas parlemen tersebut juga didasarkan pada perhitungan indeks ENPP dan indeks fragmentasi dengan peta persebaran kekuatan parpol yang cenderung rata.

Tabel 4
Hasil Pemilu 2014 di Tingkat DPRD Kabupaten/Kota

Kabupaten atau Kota	Jumlah Kursi	Jumlah Dapil	Parpol Parlemen	Jumlah Fraksi	Indeks ENPP	Indeks Fragmentasi	PT Berkeadilan
Kota Medan	50	5	11	9	8,86	0,89	3,04%
Kota Palembang	50	5	11	8	9,06	0,89	3,04%
Kabupaten Bandung	50	7	10	6	6,61	0,85	3,48%
Kota Surabaya	50	5	10	9	6,75	0,85	3,04%
Kota Denpasar	45	5	7	5	4,34	0,77	3,35%
Kabupaten Kupang	35	4	10	8	9,40	0,89	3,85%

Kabupaten Pontianak	30	4	11	6	9,43	0,89	4,41%
Kota Makassar	50	5	11	9	9,19	0,89	3,04%
Kota Ambon	35	4	12	9	10,9	0,90	3,85%
Kabupaten Jayapura	25	4	9	6	6,72	0,85	5,17%
Rata-rata					8,13	0,87	3,62%

Berdasarkan perhitungan indeks hasil pemilu tersebut, didapat DPRD Kota Ambon yang mencerminkan sistem multipartai paling ekstrim dengan 12 parpol parlemen. Sementara DPRD Kota Denpasar mencerminkan sistem multipartai moderat dengan hanya terbentuk 5 fraksi di parlemen. Data indeks ENPP dan indeks fragmentasi yang diperoleh di 10 DPRD Kabupaten/Kota yang dijadikan sampel juga menunjukkan bahwa jumlah fraksi yang efektif di parlemen sebanyak 8 fraksi. Jumlah yang sama juga didapatkan dari hasil penghitungan indeks ENPP dan indeks fragmentasi dari 10 DPRD Provinsi yang dijadikan sebagai sampel.

Hasil perhitungan ambang batas parlemen berdasarkan pemilu DPRD Kabupaten/Kota tahun 2014 tersebut memperlihatkan variasi angka. Ambang batas parlemen terendah berlaku di empat wilayah, yaitu DPRD Kota Medan, DPRD Kota Palembang, DPRD Kota Surabaya dan DPRD Kota Makassar. Besaran ambang batas parlemen di keempat wilayah tersebut adalah sebesar 3,04%. Sedangkan ambang batas parlemen tertinggi berlaku di DPRD Kabupaten Jayapura dengan 5,17%. Jika dihitung secara rata-rata, maka diperoleh ambang batas parlemen sebesar 3,62%. Maka, dengan pembulatan diperoleh ambang batas parlemen yang berkeadilan sebesar 3,5%.

Hasil rata-rata melalui pembulatan tersebut untuk mengantisipasi perubahan parameter yang lain, seperti indeks ENPP dan indeks fragmentasi. Angka 3,5% juga dirasa cukup adil untuk mereduksi jarak antara wilayah dengan ambang batas terendah dan ambang batas tertinggi. Dengan demikian, akan meningkatkan persaingan partai politik dengan menciptakan stabilitas kekuatan parpol di parlemen. 3,5% inilah ambang batas parlemen yang berkeadilan untuk

diterapkan dalam pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota pada pemilu di tahun-tahun yang akan datang.

C. PENUTUP

1. KESIMPULAN

- a. Diperlukan penyederhanaan jumlah partai di tingkat DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota melalui mekanisme *Parliamentary Threshold* atau ambang batas parlemen. Pemberlakuan ambang batas parlemen di tingkat daerah juga dapat menjawab adanya kekosongan hukum pasca keluarnya Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 yang membatalkan berlakunya PT secara nasional. Dasar pemberlakuan PT di tingkat daerah adalah karena melihat pada jumlah suara sah di tingkat nasional yang berbeda dengan jumlah suara sah di daerah.
- b. Formulasi *Parliamentary Threshold* atau ambang batas parlemen yang berkeadilan telah ditentukan dengan melihat beberapa faktor, yaitu 3% untuk pemilihan umum anggota DPRD Provinsi dan 3,5% untuk pemilihan umum anggota DPRD Kabupaten/Kota.

2. SARAN

Beberapa saran yang dapat dikaji dan ditindaklanjuti antara lain adalah kepada lembaga legislatif selaku pembuat undang-undang, seyogyanya masalah tentang pemilu khususnya regulasi terkait *Parliamentary Threshold* atau ambang batas parlemen menjadi fokus bahasan yang utama. Ketentuan dalam pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD seharusnya perlu disempurnakan dengan menambahkan kebijakan ambang batas parlemen di tingkat daerah (DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota).

DAFTAR PUSTAKA

- Ben Reilly dan Andrew Reynolds, 1998, *Electoral System, Sistem Pemilu*, Terjemahan oleh Tim IFES Indonesia, 2001, Jakarta, IFES Indonesia
- Didik Supriyanto dan August Mellaz, **Ambang Batas Perwakilan : Pengaruh *Parliamentary Threshold* Terhadap Penyederhanaan Sistem**

- Kepartaian Dan Proporsionalitas Hasil Pemilu.** Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem), Jakarta, 2011.
- Hornby, AS, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, 6th edition, Oxford University Press, Oxford, 2003
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, Yale University Press, Yale, 1999
- Pipit R Kartawidjaja, **Alokasi Kursi : Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih**, Elsam, Jakarta, 2003
- Rae, Douglas W, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven and London, 1967
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party System : A Framework of Analysis*, Cambridge University Press, New York, 1976
- Veri Junaidi, Khoirunnisa Agustyati dan Ibnu Setyo Hastomo, **Politik Hukum Sistem Pemilu**, Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem), Jakarta, 2013.

Jurnal :

- Abdul Rokhim, **Pemilihan Umum dengan Model *Parliamentary Threshold* Menuju Pemerintahan yang Demokratis Di Indonesia**, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 7, Nomor 14, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Agustus 2011
- Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusoff, **Pemilihan Umum Dan Perilaku Pemilih: Analisis Pemilihan Presiden 2009 Di Indonesia**, Jurnal Poelitik, Volume 5, Nomor 1, Universitas Nasional, Jakarta, 2009.
- Moraski, Bryon, and Loewenberg, Gerhard, *The Effect of Legal Thresholds on the Revival of Former Communist Parties in East-Central Europe*, The Journal of Politics, Volume 61, Number 1, Cambridge University, Feb., 1999
- Sunny Ummul Firdaus, **Relevansi *Parliamentary Threshold* terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis**, Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 2, Sekjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta, April 2011

Wasisto Raharjo Jati, **Menuju Sistem Pemilu Dengan Ambang Batas Parlemen Yang Afirmatif**, Jurnal Yudisial, Volume 6, Nomor 2, Komisi Yudisial, Jakarta, Agustus 2013.

Artikel Internet :

Anonim, Dikutip dari <http://kpud-ngadakab.go.id/index.php/artikel/66-ambang-batas-parlemen-parliamentary-threshold>

August Mellaz, **Ambang Batas Tanpa Batas : Praktek Penerapan Keberlakuan 3,5% Persen Ambang Batas Parlemen Secara Nasional Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu** (*online*), Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem), <http://rumahpemilu.org> (22 Oktober 2014), 2012.

Didik Supriyanto, **Threshold dalam Wacana Pemilu** (*online*), <http://www.rumahpemilu.org> (13 Februari 2015), 10 Februari 2014

Fajlurrahman Jurdi, **Hantu “Digul” Parliamentary Threshold** (*online*), <http://www.negarahukum.com/> (2 Desember 2014)

Hadar Navis Gumay. **Parliamentary Threshold Lebih Efektif Menjaring Parpol Berkualitas** (*online*). Hukum Online, <http://www.hukumonline.com>, (2 Desember 2014),

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaran Negara Nomor 117 Tahun 2012. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5316

Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 Tentang Pembatalan Ambang Batas Parlemen Sebesar 3.5% Untuk Skala Nasional